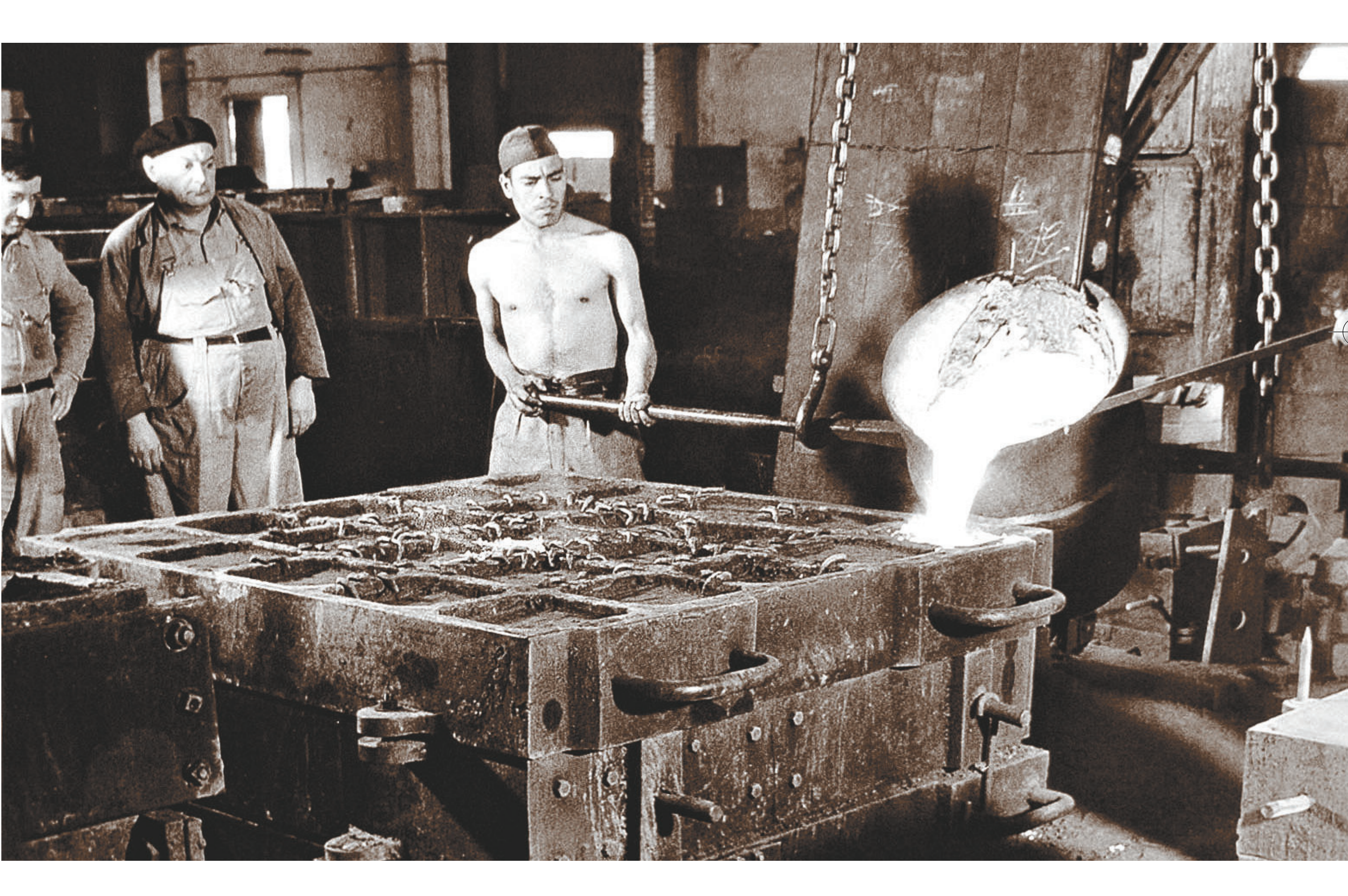
HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



15

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y DESARROLLO INDUSTRIAL



Las migraciones internas a las grandes ciudades brindaban amplia disponibilidad de mano de obra a las industrias en desarrollo.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Fábrica de calzado. Crecieron las industrias vinculadas a los insumos directos del sector agropecuario. En este caso, el cuero.

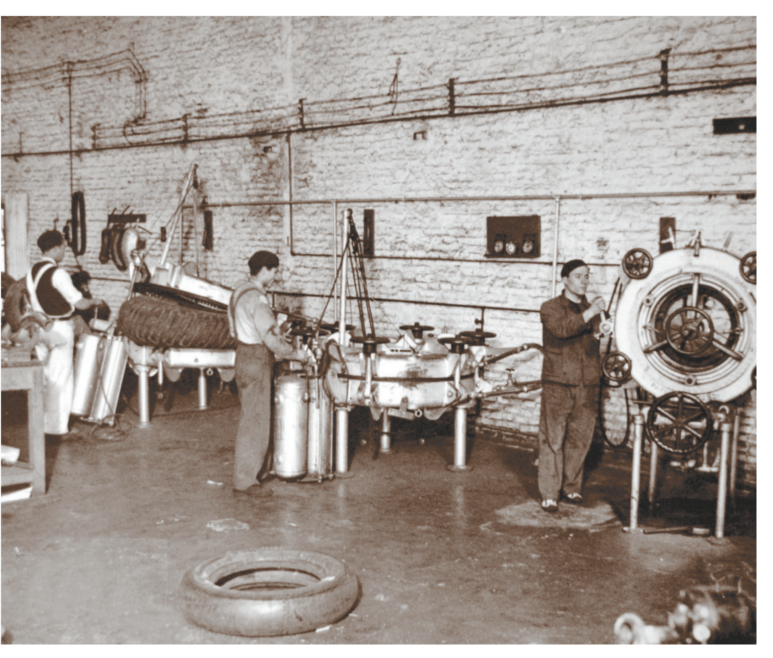
1 El proceso de industrialización *por sustitución de importaciones*

La etapa de industrialización mediante la sustitución de importaciones surgió como consecuencia de las transformaciones de la economía mundial y nacional a partir de la crisis de 1929. Entre ellas, los límites alcanzados por la frontera agropecuaria pampeana junto a la caída de la demanda y de los precios internacionales de los bienes primarios. Estos factores contribuyeron a la disminución de las exportaciones y del nivel de actividad interna. Este proceso obligó a replantear el sistema productivo y de acumulación, basándolos en el desarrollo local con la finalidad de reemplazar los insumos y productos que era imposible importar.

Por otra parte, el estancamiento de la actividad agropecuaria aceleró el proceso de migraciones internas hacia los centros urbanos, ofreciendo la mano de obra necesaria para expandir las actividades transformadoras y de servicios. De esta manera, el sector dinámico pasó a ser el industrial y al desarrollarse permitió el crecimiento de las actividades primarias y terciarias, la ocupación y el ingreso. Al período 1930-1952 se lo denomina de sustitución de importaciones "sencilla" o "fácil" porque se reemplazó, mediante la inversión y el consumo, el papel que hasta entonces habían cumplido las exportaciones como elemento dinamizador de la demanda global.

Las ramas industriales que se desarrollaron en ese período fueron las que estaban vinculadas a los insumos directos del sector agropecuario. Son las llamadas "ramas vegetativas", dado que su crecimiento de largo plazo está vinculado con el crecimiento vegetativo de la población: alimentos, bebidas, textiles, madera, cuero y tabaco. Esas ramas eran las más sencillas de desarrollar con los factores de producción y tecnologías disponibles. No necesitaban grandes montos de capital ni tecnología compleja, y la Argentina disponía de los insumos más importantes sin necesidad de importarlos.

En realidad, en los años treinta no se registró una tasa de crecimiento de la capacidad industrial diferente respecto a la década anterior. Sin embargo, se vislumbraron cambios en la composición del producto manufacturero, con un despegue en las ramas textil y metalúrgica. El sector industrial tuvo sus inicios concretos en las postrimerías de la década del veinte, con una importante participación e influencia de empresas extranjeras y locales –con apoyo financiero y técnico internacional– que desplegaron un elevado nivel de inversión industrial. Entre 1936 y 1938 se produjo otra oleada de inversiones extranjeras industriales, muchas de las cuales eran de origen estadounidense. A diferencia de lo sucedido en la década del veinte, en donde la actividad manufacturera se desarrolló con mayor espontaneidad, en los años treinta las medidas implementadas por el Estado condujeron a proteger la producción nacional



Fábrica de neumáticos: abastecía el incipiente desarrollo de la rama automotriz.

frente a la competencia extranjera. En ese sentido deben mencionarse el aumento de los aranceles aduaneros y la devaluación cambiaria, que, a la vez, estimulaban el ingreso de capitales desde el exterior. Este fue el caso de algunas empresas estadounidenses que, ante las barreras arancelarias y las dificultades para colocar sus productos, decidieron obviar ese obstáculo e instalarse directamente en territorio argentino. Además, las condiciones sociales resultaban atractivas por la amplia disponibilidad de mano de obra debido a la migración de los desocupados de las provincias que se trasladaron a las grandes ciudades, en cuyo interior y periferia se expandieron las firmas que intentaban sustituir importaciones. El Estado también desempeñó un papel importante en las actividades económicas, y esa estrategia le permitió al sector empresarial reducir riesgos y garantizar la dinámica de los negocios.

No obstante, la aplicación de recetas keynesianas fue percibida como transitoria, dada la generalizada creencia en la rápida recuperación de la economía mundial, que terminaría solucionando los problemas estructurales de la economía argentina. Percepción que queda en evidencia a través de conceptos de Federico Pinedo, uno de los principales economistas de la época, quien consideraba que “la vida económica del país gira alrededor de una gran rueda maestra que es el comercio exterior. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra, pero estamos en condiciones de crear, al lado de ese mecanismo, algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida del pueblo a cierta altura”.

Es decir, esa industrialización surgió como efecto no especialmente deseado, aunque aceptado, de una política que en la esencia se orientaba a recomponer la rentabilidad del sector agropecuario, cuyos representantes llegaron a aceptar mecanismos que favorecieran las industrias, limitadas a la transformación de las materias primas producidas localmente. Las particularidades de la crisis impulsaron al grupo de los grandes ganaderos, fracción dominante de la elite en el poder, a la necesidad de aceptar una industrialización limitada en confluencia de intereses con los industriales más poderosos, nacionales y extranjeros, a los que en muchos casos estaban ligados. Este proceso generó en las clases dirigentes la aceptación de la irreversibilidad de los cambios que se gestaron en la época. El intervencionismo del Estado en las cuestiones económicas transformó la matriz de crecimiento, que comenzó a dinamizarse en torno a la industria y los servicios, en detrimento de las actividades comerciales y agropecuarias, aun cuando éstas no perdieron preeminencia en el patrón de acumulación.

Otro estímulo a favor del sector industrial fue gestado por iniciativas estatales como la creación, en 1932, de un nuevo organismo destinado a construir y conservar carreteras en el país: la Dirección Nacional de Vialidad. Esta emprendió un vasto plan para implantar una red vial que posibilitó el crecimiento del sector de la construcción y de las industrias conexas proveedoras de insumos intermedios. Asimismo, la expansión de la industria textil logró satisfacer la creciente demanda del mercado interno permitiendo, al mismo tiempo, la utilización de materias primas producidas localmente, como el algodón y la lana, cuyos mercados internacionales se hallaban afectados por la crisis. También la rama automotriz –en realidad, eran talleres de ensamblado de autopartes importadas– se convirtió en un factor de crecimiento, estimulando la producción de neumáticos y una gran variedad de repuestos, así como también aparatos vinculados al transporte automotor como surtidores, tanques-cisterna, la construcción de estaciones de servicio y lubricantes, entre otros. Las maquinarias y aparatos eléctricos tuvieron también una profusa difusión mediante la producción de electrodomésticos y materiales eléctricos como lámparas y cables.

Las condiciones resultaban atractivas por la disponibilidad de mano de obra debido a la migración de los desocupados de las provincias que se trasladaron a las grandes ciudades.



El Tercer Reich. Los años del conflicto bélico mundial contribuyeron al crecimiento de la industria local, que operó a su máxima capacidad.

2 El impacto de la *Segunda Guerra Mundial*

En 1935, según datos censales, existían alrededor de 40.000 establecimientos industriales que ocupaban a unos 440.000 obreros. De esas empresas, las que ocupaban la mayor cantidad de personal eran los frigoríficos, con aproximadamente 23.000 trabajadores distribuidos en solamente 21 establecimientos. Las panaderías, con una cantidad similar de empleados repartidos en más de 5000 locales, desempeñaron un importante papel en la rama alimentaria de la industria. Las empresas de hilados ocupaban a unas 24.000 personas en 148 plantas. Los talleres ferroviarios albergaban a 18.000 operarios y la elaboración de hierro a unos 10.000 trabajadores. Los datos muestran la coexistencia de actividades artesanales, como es la elaboración del pan, con establecimientos de grandes dimensiones, como los frigoríficos. Además, se destacaba la concentración industrial, dado que 671 sociedades anónimas controlaban 2300 establecimientos que, a su vez, representaban más de la mitad del total de la producción industrial. Por otra parte, el crecimiento del sector industrial fue significativo porque el número de obreros empleados en 1937 alcanzaba a los 550.000, representando un alza del 20 por ciento en sólo dos años. Esa expansión se debió a la participación de las grandes empresas que en los años treinta aumentaron sus inversiones o directamente se fundaron. En ese año, 117 plantas industriales con más de 500 operarios ocupaban el 25 por ciento de la mano de obra industrial.

Un cambio importante en la evolución del sector comenzó a percibirse a partir de 1939 con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Las potencias beligerantes orientaron su esfuerzo productivo hacia las necesidades del conflicto y privaron a la Argentina de satisfacer su demanda de bienes industriales, principalmente maquinarias y repuestos, materias primas esenciales y combustibles. Al reducirse

las importaciones de combustibles sólidos y minerales a casi la mitad de las necesidades del mercado local, el Estado debió apelar a la utilización de fuentes energéticas de origen vegetal, como el carbón de leña y el maíz. Los años de la guerra fueron críticos para el sector industrial porque todavía no había desarrollado la capacidad para abastecer la fuerte demanda del mercado interno debido a la precariedad de los equipos y a la falta de energía y materias primas suficientes.

En estas condiciones, el conflicto mundial contribuyó al crecimiento de la industria local, pero utilizando hasta su máxima capacidad los equipos disponibles y ocupando el mayor número posible de obreros. A tal punto que el capital fijo disminuyó entre 1938 y 1945 en alrededor de un 30 por ciento. A pesar de esto, el ingenio de técnicos y profesionales junto al esfuerzo de los numerosos obreros permitió que la producción industrial se incrementara en un 45 por ciento, aunque sin que mejorara el equipamiento y a costa de una menor productividad, cuya caída fue estimada en un 13 por ciento por persona ocupada. Según otros índices utilizados en el sector –como la potencia instalada por obrero–, la motorización industrial se redujo del 2,2 HP por obrero en 1935 a 1,91 al finalizar la guerra. Este proceso aceleró el desgaste de los equipos a cambio de incrementar la oferta en el particular período de escasez. A pesar de esas dificultades, durante los años treinta y la segunda guerra las ramas de la alimentación y de los textiles se desarrollaron notablemente. Los establecimientos productores de alimentos crecieron un 59 por ciento, la ocupación ascendió en un 98 por ciento y la producción se incrementó en un 293 por ciento. Las fábricas textiles, por su parte, aumentaron en un 190 por ciento, las personas ocupadas un 144 y la producción trepó un 500 por ciento.

> Las potencias beligerantes orientaron su esfuerzo productivo hacia las necesidades del conflicto y privaron a la Argentina de satisfacer su demanda de bienes industriales.

Este significativo crecimiento generó en la Argentina una estructura industrial considerable, que derivó que en 1941 el aporte industrial al Producto Bruto Interno haya superado al registrado en la actividad agropecuaria, convirtiendo ese sector en el núcleo económico de mayor peso en la estructura productiva nacional. La industria abasteció ampliamente a algunos sectores de la vida nacional, y además, debido a la disminución de los intercambios internacionales derivados de la guerra, aprovechó la coyuntura para exportar productos industriales a otros países. En especial a los países vecinos y a otros del hemisferio, y a algunos menos desarrollados de otros continentes, que no podían producir manufacturas por los mismos problemas que había sufrido la Argentina durante la contienda mundial.



Industria de jabón. Las medidas del Estado apuntaron a proteger la producción nacional frente a la competencia extranjera.



En la década del ’30, economistas conservadores liderados por Pinedo y Prebisch promovieron la industria.

3 La conducción *económica*

Durante la década del ’30 se fueron perfilando en la Argentina ciertas transformaciones en medio de la crisis y las alteraciones operadas en el sistema multilateral de pagos y de comercio. Las dificultades económicas y financieras de aquellos años trataron de ser sorteadas por un selecto círculo de pensadores que impulsaron nuevos mecanismos de política económica para ajustarse a esos cambios. Se trataba de un grupo de economistas encabezado por Federico Pinedo y Raúl Prebisch que procuró, tanto a nivel nacional como internacional, equilibrar los desequilibrios de la economía argentina. Para ello, crearon organismos e instituciones estatales, reforzaron el aparato administrativo del Estado y promovieron el sector productivo. Tomaron diversas medidas, como la modificación en el régimen del control de cambios, la creación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias. También impulsaron la unificación de la deuda interna y externa, y la puesta en funcionamiento de múltiples juntas y comisiones encargadas de regular la producción.

En el sector externo, estos nuevos conservadores se inclinaron por mantener los vínculos tradicionales con Gran Bretaña, por un lado, y al mismo tiempo, encontrar en el modelo de la otra potencia hegemónica, los Estados Unidos, la generación de una nueva estructura económica. En última instancia, trataron de anudar con Washington una relación más estrecha que la existente. En el equipo económico se sumaron a Pinedo y Prebisch, Walter Klein, Máximo Alemann, Ernesto Malaccorto, Felipe Espil y el llamado *trust de los cerebros*, integrado por Isaac Israel Gerest, Héctor Liaudat, Edmundo Gagneaux y Alfredo Louro. Se trataba de un grupo técnico y burocrático. La mayoría era funcionarios en la administración pública con escasa actuación política. Sin embargo, estaban consustanciados con la renovación conservadora, ocupando puestos clave en el aparato estatal, conformando una tecnocracia novedosa y dinámica para aquellos tiempos.

Estos economistas, que podrían llamarse neoconservadores, fueron no sólo los aliados de la dirigencia política, sino los encargados de generar las nuevas medidas de política económica y la creación de instituciones para regular la economía argentina. El resultado de la interacción de los integrantes de este grupo dio origen a una serie de leyes que se constituyeron en la base de la reestructuración del sistema bancario. Fueron el producto de la coincidencia ideológica y profesional del equipo económico liderado políticamente por Pinedo y técnicamente por Prebisch. Aunque Pinedo tuvo dos períodos de gestión como ministro de Hacienda (agosto de 1933 a diciembre de 1935 y septiembre de 1940 a marzo de 1941), el grupo influyó decisivamente en la política económica del conjunto del período.

Poco tiempo antes de que Pinedo presentara en 1940 un plan económico ante el Congreso, Prebisch había viajado a los Estados Unidos encabezando una misión financiera con la expectativa de encontrar recursos frescos para la economía. Su objetivo consis-

tía en buscar con los funcionarios estadounidenses posibles soluciones para el fuerte déficit del balance de pagos, que tenía su origen en el desequilibrio del intercambio desfavorable para la Argentina con ese país. Finalmente, en otra misión realizada en febrero de 1941 se aseguraron créditos de los Estados Unidos del orden de los 110 millones de dólares, 50 millones del Fondo de Estabilización y 60 millones del Eximbank. Estas negociaciones impactaron en los intereses británicos, y más aún cuando en octubre de 1941 la Argentina firmó con Washington un acuerdo comercial que permitió el ingreso de algunos productos argentinos (aunque no los rubros de exportación más importantes) y la posibilidad de importar material estadounidense para las industrias, incluyendo algunos bienes estratégicos. El giro de las relaciones comerciales se completó cuando el propio Pinedo reconoció como un error que la Argentina hubiese tomado como modelo y mercado a Europa, descuidando a los países del continente.

Ya como ex ministro, Pinedo realizó un viaje a los Estados Unidos, donde quedó impactado por la "maravilla norteamericana", ganándose la antipatía de los sectores nacionalistas y de algunos militares. Mientras, Prebisch continuó buscando la manera de integrar un sistema continental con cierta unidad económica. Con el decidido apoyo estadounidense creó, en 1941, la Comisión de Fomento Interamericano con sede en Washington. Pero el grupo Pinedo-Prebisch había ido perdiendo sus soportes políticos ante los fallecimientos de Alvear, Roca, Ortiz y Justo, al tiempo que algunos sectores de las Fuerzas Armadas comenzaron a cuestionar el orden conservador, y la sindicalización de los trabajadores prenunciaba otras tendencias en el horizonte.



Ernesto Malaccorto, asomándose por delante, fue uno de los integrantes del equipo Pinedo-Prebisch.



Manuel Nic

El general del acero

General de División e ingeniero militar, Manuel Nicolás Savio es considerado el padre de la industria pesada de la Argentina. Hijo de un inmigrante italiano y madre argentina, nació en Buenos Aires en 1892. Estudió en el Colegio Nacional Central de la Universidad de Buenos Aires y en 1909 ingresó en el Colegio Militar, egresando como subteniente en 1910. En 1917 fue instructor de cadetes en el Colegio Militar y en 1920, titular de la cátedra de Metalurgia y Acción de Explosivos en el mismo colegio. Luego fue secretario general de los Ferrocarriles del Estado. Durante el golpe cívico-militar de 1930 apoyó a su cabecilla, el general José Félix Uriburu. Ese mismo año elevó el proyecto para reestructurar el Curso Superior del Colegio Militar y crear la Escuela Superior Técnica, destinada a los oficiales de todas las armas y, una vez aprobado, se transformó en su director. Esa Escuela se convirtió en un centro de estudios técnicos para promover el nacionalismo económico y formar ingenieros militares ligados al desarrollo de la industria pesada. Savio consideraba que la seguridad y defensa del país estaban vinculadas al desarrollo manufacturero. Proponía entonces que había que transformar la economía agroexportadora en otra asentada en las industrias de base.

En 1938, como director de Fabricaciones Militares, elevó al Poder Ejecutivo otro proyecto de ley para crear la Dirección General de Fabricaciones Militares. El objetivo era desarrollar la industria siderúrgica y la producción de armamento, centralizando los esfuerzos de las distintas plantas militares. Tres años después, creada esa Dirección, el presidente Ramón S. Castillo lo designó su primer director y fue autorizado a realizar la exploración y explotación de cobre, hierro, plomo, estaño, manganeso, wolframio, aluminio y berilio. En 1943, y siempre bajo la conducción del gene-

olás Savio

ral Savio, Fabricaciones Militares contaba ya con doce plantas de producción. Por entonces declaraba: "La industria siderúrgica es fundamental, es primordial, la necesitamos como hemos necesitado nuestra libertad política".

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, siguió al frente de dicho organismo y elevó al presidente Edelmiro Farrell el proyecto de ley de creación de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (Somisa). En 1946 alcanzó su máxima graduación al ser ascendido a general de División y al año siguiente, durante el gobierno de Juan Domingo Perón, su proyecto fue aprobado por el Congreso y la ley respectiva pasó a llevar su nombre. Por esa norma se creaba una sociedad cuyo capital sería aportado en un 80 por ciento por el Estado. Su intención era poner en marcha en 1951 una planta que produciría anualmente unas 300 mil toneladas de hierro, meta que no fue posible cumplir en ese lapso. Para emplazar los altos hornos de Somisa el propio Savio eligió los terrenos en las cercanías de San Nicolás y como presidente de la Sociedad renunció a sus honorarios.

Escribió varios libros, entre ellos, *Movilización industrial* (1933), *Política argentina del acero* (1942), *Política de la producción metalúrgica argentina* (1942) y *Conceptos que fundamentaron el proyecto de ley de Fabricaciones Militares* (1944). También fue autor de otras iniciativas:

- ◆ El Plan Siderúrgico Argentino, ley 12.987.
- ◆ El proyecto de ley para desarrollar un plan de producción de caucho natural y sintético.
- ◆ El proyecto de protección y fomento de las industrias de las materias primas básicas.

Savio fue un militar de profunda vocación nacional e industrialista. Falleció en 1948, con sólo 56 años, sin poder ver concretada su obra, ya que Somisa inauguró su primer alto horno recién en 1960.



Manuel Savio, el padre de la industria pesada en Argentina. Junto a Juan D. Perón y encendiendo un horno industrial (abajo).





El Tratado de Libre Cambio Progresivo
La complementación económica con Brasil


Leopoldo Melo (con sombrero blanco), representante de Argentina, en la negociación con Brasil.

POR EDUARDO MADRID

Con motivo de la II Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores del continente celebrada en La Habana, en julio de 1940, los representantes de la Argentina y Brasil, Leopoldo Melo y Mauricio Nabuco, llegaron a la conclusión de que existía la posibilidad para el intercambio de excedentes exportables de un país a otro, con equivalentes ventajas recíprocas. Entonces firmaron una resolución favorable al incremento del intercambio argentino-brasileño. Teniendo como marco esta declaración, el ministro Federico Pinedo se entrevistó en Río de Janeiro con su par brasileño, Arthur Souza Costa, iniciando una serie de negociaciones que se extendieron durante varios meses. Mientras Brasil se disponía a conceder facilidades a la importación de productos agropecuarios pampeanos, la Argentina otorgaría flexibilidades al ingreso de bienes industriales y primarios del país vecino. Pinedo se mostró favorable a la propuesta, indicando además que sería ideal acercarse a una unión aduanera, abierta a los demás países limítrofes. Razonaba que en vez de producir a costos elevados industrias paralelas, en dos mercados distintos y prácticamente cerrados, sería provechosa una división del esfuerzo industrial entre las dos naciones. A tal punto arribaron las negociaciones que Pinedo y Souza Costa suscribieron en Río de Janeiro, el 6 de octubre de 1940, una serie de recomendaciones para sus respectivos gobiernos. Según las palabras del ministro argentino: "Este es precisamente el sentido de lo que acaba de hacerse con nuestro gran vecino, recomendar a ambos gobiernos que todos los artículos que se producen en escasa cuantía circularán en ambos países como en un solo territorio económico, sin abonar derecho aduanero alguno. Por esa simple determinación se iniciaría el establecimiento de una unión aduanera con una zona económica de libre intercambio que se iría consolidando y extendiendo con el tiempo, a medida que sus ventajas se hicieran más evidentes". Es decir, que la estrategia de Pinedo consistía en diversificar y agregarles valor a las exportaciones, cuestión inseparable del proyecto de apertura de otros mercados externos.

Los sucesivos acercamientos entre los gobiernos de la Argentina y Brasil, y el consenso obtenido entre sus dirigentes, permitieron que los objetivos comunes se concretaran el 21 de noviembre de 1941 con la firma, en Buenos Aires, del Tratado de Libre Cambio Progresivo. Este expresaba el propósito de establecer, progresivamente, un régimen de libre intercambio que permitiera llegar a una unión aduanera abierta a la adhesión de las naciones limítrofes. Los dos países se comprometieron a promover, estimular y facilitar la instalación de actividades industriales y agropecuarias todavía no existentes en alguno de ellos, y a no aplicarles durante diez años derechos de importación. Esta confluencia de intereses no hacía más que confirmar la interdependencia comercial y la complementariedad de sus estructuras económicas.

Sin embargo, la evolución de la Segunda Guerra Mundial no permitió plasmar esa unión aduanera porque, luego del ataque japonés a Pearl Harbor, los Estados Unidos convocaron a una conferencia hemisférica en Río de Janeiro, en enero de 1942, buscando obtener el apoyo de todos los países del hemisferio en su enfrentamiento con las potencias del Eje. En ese marco, la Argentina trató de mantenerse neutral en el conflicto. A partir de entonces, el derrotero internacional de la Argentina y Brasil continuó por caminos diferentes. Mientras Brasil, en agosto de 1942, alineado tras el esquema del panamericanismo estadounidense, declaraba la guerra a los países del Eje, la Argentina procuraba sostener una política prescindente frente a la conflagración mundial, presionada por los Estados Unidos para que se involucrara en la guerra junto a los Aliados. En consecuencia, el tratado argentino-brasileño que intentó conformar una unión aduanera en el Cono Sur no pudo ponerse en práctica, pero constituyó un antecedente valioso en el proceso de integración regional.


Para no afectar intereses británicos, la Bolsa de Comercio se opuso al Plan Pinedo de impulsar industrias.

4 El Plan *de 1940*

El equipo económico, con Pinedo de vuelta en el Ministerio de Hacienda, impulsó medidas que facilitaron la industrialización, aunque sin abandonar la matriz agropecuaria de la economía. Por otro lado, propició un acercamiento a los Estados Unidos. En ese contexto, Pinedo, con la especial participación de Prebisch, elaboró un Plan económico ante la emergencia planteada por la Segunda Guerra Mundial, cuyos alcances apuntaban, en el largo plazo, a apoyar la industria, especialmente la vinculada a la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, buscaba ampliar el intercambio con los países vecinos procurando establecer una zona de libre comercio. Para lograr esos objetivos se requería un sistema de financiación y recursos que serían logrados movilizando los fondos sin utilizar depositados en los bancos. En ese sentido, el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Senado autorizaba al BCRA a organizar un sistema de financiación de emergencia de la actividad económica interna, que sería de un plazo de 15 años para la industria y de 30 años para la construcción de viviendas. El plan contenía tres capítulos. En el primero estaban las propuestas deseables de largo alcance, pero en los siguientes se planteaban las dificultades y la realidad. Es decir, la carencia de recursos para implementar esos objetivos, los problemas financieros y el déficit en las cuentas externas.

En la primera parte, Pinedo y sus colaboradores denotaban ciertas afinidades con la obra de Alejandro Bunge y promovían cambios económicos que parecían trascendentes. Sin embargo, el Estado debía mantenerse al margen de la competencia con los intereses privados, y su función consistía solamente en facilitar los mecanismos para incentivar a la industria con el apoyo financiero del BCRA. Pinedo también sostenía que para reactivar la economía no era suficiente la compra de excedentes, sino que era indispensable agregar otros estímulos. Según su óptica, ninguno resultaba más eficaz que la industria de la construcción, no sólo porque multiplicaba numerosas actividades conexas, sino también por la rapidez con que se notaban sus efectos.

El Plan no tuvo suficiente consenso dentro del mismo gobierno porque algunos ministros le formularon objeciones. Estas pasaban por las consecuencias monetarias del Plan y la preocupación por un posible proceso inflacionario. El radicalismo, en notoria minoría en el Senado, rechazó el proyecto. Además, las corporaciones económicas se manifestaron en contra o realizaron severas críticas, a excepción de la Unión Industrial Argentina. La Confederación de Sociedades Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap), la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (Cacip), la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires objetaron la proliferación de industrias como consecuencia de una

ayuda desmedida, porque cualquier plan industrial debía contemplar la producción de origen inglés, dado que ese país era el principal comprador de la Argentina. Aunque algunos de sus miembros reconocían la necesidad de un desarrollo industrial, éste debía limitarse a aquellos sectores que utilizaran las materias primas locales, y particularmente que no afectara al intercambio comercial con el Reino Unido y no entrara en pugna con la producción agropecuaria. Es decir, debían alentarse las "industrias naturales". Todo intento en contrario propiciaría el surgimiento de "industrias artificiales" que dependerían de la importación de materias primas e insumos extranjeros.

Estas posiciones reflejaban claramente que los intereses económicos de mayor peso acordaban en defensa del agro y de los mercados tradicionales, coincidiendo a su vez con los intereses británicos, que ya habían advertido un desplazamiento de la política económica hacia los Estados Unidos. Si bien el Plan fue aprobado en el Senado por 17 votos a favor y 3 en contra, la posición de Pinedo quedó debilitada. Los opositores cuestionaron las ambigüedades de la promoción industrial, debido a que carecía de una implementación adecuada porque el gobierno priorizaba, en el corto plazo, el pago de las cosechas. Además, no quedaba clara la disponibilidad de recursos para la industria. Aunque el Plan intentaba reorientar la economía argentina hacia los Estados Unidos, también procuraba beneficiar a los intereses británicos mediante el rescate de las acciones ferroviarias. Por otra parte, no se establecía el tipo de industrias a beneficiar, salvo las vinculadas con la construcción, y existía vaguedad en los proyectos de largo plazo. Todo esto alertó a los grupos económicos y a la oposición, que se limitaron a apoyar las medidas de corto plazo, asumiendo que los efectos de la guerra exigían medidas coyunturales y que luego se volvería a la situación anterior. Como en la Cámara de Diputados la oposición contaba con mayoría, Pinedo recurrió a la negociación para que su proyecto fuese aprobado, pero fracasó en el intento y se vio obligado a renunciar.



El Plan Pinedo no tuvo suficiente consenso ni en el propio gobierno.

DO CU MEN TOS

El Plan de Reactivación Económica

Construcción e industria

LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS MODESTAS

"Hay mucho de cierto en aquella sentencia, según la cual cuando la construcción anda bien, toda va bien. La construcción representa en sus desembolsos una fuerte proporción de salarios, de poder de compra de las masas trabajadoras, y una demanda inmediata y general de gran cantidad y variedad de artículos que producen otras industrias. Tiene también un aspecto negativo, pues requiere la importación de materiales extranjeros. Pero esto puede corregirse en gran parte si se alienta especialmente la edificación simple y de costo moderado, con empleo casi exclusivo de materiales nacionales, a fin de acentuar sus efectos estimulantes sobre las otras actividades internas. (...) Se ha expresado ya que el Estado no se ocupará directamente de construir edificios sino de facilitar en todas las formas posibles el desenvolvimiento de la construcción. Hay una gran demanda potencial de viviendas modestas. Se trata de una industria en la que por más que se produzca abundantemente durante muchos años no habrá superproducción; la vivienda, si es adecuada y de costo razonable, tiene colocación prácticamente ilimitada. Lo que hace falta son los recursos necesarios para construir. El gran número de empleados y obreros que viven en nuestro país en condiciones deficientes no ha podido afrontar el problema de su vivienda, a no ser en proporción casi imperceptible, por no tener precisamente acceso a la fuente de esos recursos. Dos obstáculos se lo impiden. Primero, la falta de un capital inicial par cubrir una parte del costo de la obra; y segundo, el interés relativamente alto de los préstamos hipotecarios, que se traduce en servicios demasiado pesados en relación a los sueldos y salarios. El plan de financiación (...) se propone suprimir esos dos obstáculos. Habrá recursos a plazos adecuados e intereses bajos destinados a invertirse en la edificación de la pequeña vivienda."

*Ministerio de Hacienda de la Nación, **El Plan de Reactivación Económica** ante el Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, noviembre de 1940.*



La estrategia de recuperar la economía impulsada por Pinedo estaba basada en la construcción y la industria. La propuesta era la construcción de viviendas modestas.

EL ESTÍMULO A LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES

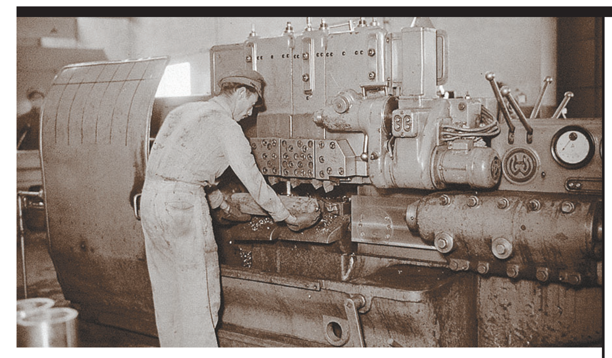
"Otro de los puntos capitales del programa económico es el estímulo de las actividades manufactureras. Las épocas de más fuerte iniciativa industrial en la Argentina han sido aquellas en que se impuso la necesidad imperiosa de suplir con el auténtico esfuerzo nacional lo que no podía el país importar del extranjero por imposibilidad material o por escasez de divisas: la guerra de 1914 y la gran depresión mundial de hace pocos años. Para que el actual conflicto determine análogas consecuencias, y la industria salga más vigorosa y diversificada de esta situación anormal, es necesario ante todo mantener y desarrollar la demanda de sus artículos y asegurar facilidades de financiación para sus inversiones fijas y la adquisición o sustitución de sus equipos.

La demanda de productos industriales será el resultado inmediato de las medidas que se han examinado anteriormente tendientes a desarrollar el poder de compra de la población y de las que se considerará en la parte final de este informe para evitar que ese poder de compra se dirija en cantidad inconveniente hacia las importaciones y la mantenga en un nivel incompatible con el interés del país en la situación actual del mundo (...). La ayuda de los bancos a la industria es, pues, necesariamente precaria en sus plazos y limitada magnitud de capitales. Es muy escaso el papel industrial que se coloca en la Bolsa. Inclinar a nuestro público hacia esta clase de inversiones representará un proceso cuya lentitud no se aviene con los requerimientos inmediatos de la actividad de aquélla. Mientras tanto, no hay que descartar la posibilidad de que industrias argentinas, frente a la necesidad de procurarse fondos a plazos adecuados, se vean en el trance de ser absorbidos por consorcios financieros que sin tener generalmente las ventajas técnicas o económicas de una combinación o consolidación de empresas, ejercen sobre éstas un contralor que sofoca el espíritu de iniciativa y la independencia de las industrias controladas. Queda en fin el concurso del capital extranjero. Suele ser eficaz y provechoso para la economía nacional. Pero salvo muy raras excepciones ese capital no está al alcance de las empresas genuinamente nacionales. La iniciativa argentina, nuestra creciente aptitud para la técnica industrial, no se ven favorecidas por esos capitales. Ellos afluyen naturalmente hacia los grupos de intereses extranjeros que les están vinculados. Los industriales argentinos están, así, en evidente inferioridad de condiciones y en ello, como en otros aspectos, la falla es ciertamente subsanable."

*Ministerio de Hacienda de la Nación, **El Plan de Reactivación Económica** ante el Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, noviembre de 1940.*



Las empresas estatales del *complejo industrial-militar*


Ante las guerras mundiales, las Fuerzas Armadas impulsaron la fabricación de insumos a nivel local.

A fines de los años treinta, la situación mundial hacía presagiar nuevos conflictos, dado el avance de las tendencias totalitaristas y expansionistas de Italia y Alemania en Europa, y de Japón en el Extremo Oriente. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas argentinas diseñaron una estrategia para la defensa de la soberanía nacional. Esta fue concebida mediante el impulso a la industria utilizando los recursos naturales del país, y también a través de la construcción de infraestructura de comunicaciones terrestres. La propuesta consistía en conseguir que en los talleres militares se fabricara la mayoría de los insumos y en altos niveles de escala para disminuir la dependencia de materiales bélicos importados. Por eso la actividad industrial se intensificó a fines de los años treinta y, sobre todo, debido a las perspectivas de una conflagración europea. A tal punto que, en un gran esfuerzo técnico, lograron producir el vehículo blindado Nahuel, el primero de una larga lista de elementos bélicos. Esto fue posible porque ya en los años treinta se habían construido los edificios de la Fábrica Militar de Aviones en Córdoba, que permitieron el surgimiento de una industria subsidiaria proveedora de partes y repuestos de talleres mecánicos privados y la formación de técnicos especializados. También se habían construido las bases áreas de El Palomar, Paraná y El Plumerillo, donde se llevaron a cabo ensayos de motores.

En 1941 los talleres de arsenales y las fábricas militares pasaron a depender de un nuevo organismo estatal, la Dirección General de Fabricaciones Militares, sumándose las siguientes plantas: Armas Portátiles "Domingo Matheu" (inaugurada el 3 de octubre de 1942); Tolueno Sintético (31 de diciembre de 1942); Munición de Artillería Río Tercero (21 de mayo de 1943); Munición de Artillería "Borghi", luego "Fray Luis Beltrán" (8 de octubre de 1943); Vainas y Conductores Eléctricos E.C.A. (15 de julio de 1944); Munición de Armas Portátiles "San Francisco" (diciembre de 1944); Materiales Pirotécnicos (30 de abril de 1945) y Altos Hornos Zapla, habilitados el 23 de enero de 1943 en la provincia de Jujuy. Por otro lado, con el aporte de grupos empresarios, el general Savio organizó las siguientes sociedades mixtas: Industrias Químicas Nacionales (11 de agosto de 1943); Elaboración del cromo y sus derivados (19 de junio de 1944); Atanor, Compañía Nacional para la Industria Química (30 de junio de 1944); Aceros Especiales (13 de junio de 1944) y Siderurgia Argentina.

Los años de la Segunda Guerra permitieron el crecimiento de un importante aparato productivo controlado por el Estado nacional. La rápida expansión de Fabricaciones Militares, la nacionalización de las empresas alemanas y su concentración en el grupo DINIE, la expansión de las actividades energéticas del petróleo y la electricidad, junto a la creación de la Flota Mercante, generaron un sector industrial estatal de considerable dimensiones. Un ejemplo de ese proceso lo constituyó la Fábrica Militar de Córdoba, creada en los años veinte, y que en el período de la guerra impulsó las actividades mecánicas. Y se constituyó también en un caso típico de sustitución de importaciones: para construir el fuselaje de los aviones la Argentina importaba aluminio, fuertemente restringido durante la guerra. Por lo tanto, se lo debió reemplazar con madera, convertida en la materia prima posible, induciendo a las investigaciones sobre los diversos bienes primarios existentes en el país, que llevó a cabo el Instituto Aerotécnico. Esta institución diseñó una aeronave que pudo construirse con el aporte de pequeñas y medianas empresas privadas abastecedoras de la Fábrica Militar, impulsada por el primer motor nacional llamado "El Gaucho". También fueron construidos aviones enteramente nacionales como el "Calquín". Además, el crecimiento del sector público buscó asociar al Estado con los empresarios, dado que en varias actividades las empresas oficiales y privadas interactuaban entre sí a través de vínculos comerciales y productivos. Ese fue el caso de Atanor, que se convirtió en una sociedad mixta entre Fabricaciones Militares y empresarios del sector privado. Las fábricas militares también tuvieron un importante papel en la promoción de las ramas metalúrgica y química. Generaron, además, la capacitación de técnicos y operarios y el desarrollo de acero, aviones, pólvora, municiones, explosivos y armamentos.

Producto bruto interno por grandes sectores económicos
(en porcentajes sobre el total)

Años	Agricultura Gan. y Pesca	Minería	Industrias manufactur.	Construcciones	Servicios
1937	28,6	1,3	14,9	2,6	52,6
1943	21,8	1,5	21,4	3,0	52,3
1947	19,1	0,9	23,4	4,3	52,3

Fuente: Secretaría de Asuntos Económicos, *Producto e Ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*, Buenos Aires, 1951, pp. 114-115.

NU
ME
ROS

Crecimientos de las principales ramas industriales
(1935-1946)

Rama: Alimentos, bebidas y tabaco.

1935: 11.592 establecimientos, 136.037 obreros, Producción: m$n 1271 millones

1946: 18.406 establecimientos, 269.384 obreros, Producción: m$n 4991 millones

Rama: Textiles, confecciones y cuero.

1935: 5.814 establecimientos, 109.821 obreros, Producción: m$s 629 millones

1946: 16.834 establecimientos, 268.164 obreros, Producción: m$n 3776 millones

Rama: Metalmecánica.

1935: 8.791 establecimientos, 104.430 obreros, Producción: m$n 425 millones

1946: 23.020 establecimientos, 258.196 obreros, Producción: m$n 1210 millones

Rama: Caucho, químicos y petróleo.

1935: 1033 establecimientos, 24.588 obreros, Producción: m$n 292 millones

1946: 2281 establecimientos, 68.914 obreros, Producción: m$n 1659 millones

Otras industrias:

1935: 10.735 establecimientos, 136.929 obreros, Producción: m$n 442 millones

1946: 24.354 establecimientos, 306.740 obreros, Producción: m$n 2278 millones

Fuente: Censos industriales de la República Argentina, 1935 y 1946.

Bibliografía

BUNGE, ALEJANDRO, *Una nueva Argentina*, Hyspamérica, Madrid, 1984 (la versión original es de 1940).
CIRIGLIANO, ANTONIO A., *Federico Pinedo, teoría y práctica de un liberal*, CEAL, Buenos Aires, 1986.
CONIL PAZ, ALBERTO y FERRARI, GUSTAVO, *Política exterior argentina: 1930-1962*, Huemul, Buenos Aires, 1964.
DORFMAN, ADOLFO, *Historia de la industria argentina,* Hyspamérica, Buenos Aires, 1970.
DORFMAN, ADOLFO, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.
FERRUCCI, RICARDO, *Política económica argentina contemporánea*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1991.
MADRID, EDUARDO, *ArgentinaBrasil: la suma del Sur*, Mendoza, 2004.
LOURO DE ORTIZ, AMALIA, *El grupo Pinedo-Prebisch y el neoconservadorismo renovador*, GEL, Buenos Aires, 1992.
LLACH, JUAN JOSÉ, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo económico*, Nº 92, Buenos Aires, 1984.
MADRID, EDUARDO, *Argentina-Brasil. La suma del sur*. Caviar Bleu, Mendoza, 2003.
MALGESINI, GRACIELA y ALVAREZ, NORBERTO, *El Estado y la economía, 1930-1955*, tomo I, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.
PEREYRA, HORACIO, "Pinedo y el plan económico de 1940", en *Todo es Historia*, Nº 131, abril de 1978.
PINEDO, FEDERICO, *La Argentina en la vorágine*, Mundo Forense, Buenos Aires, 1943.
PREBISCH, RAÚL, *Obras, 1919-1948*, 4 tomos, Buenos Aires, 1991-1993.
RAPOPORT, MARIO, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Emecé, Buenos Aires, 2007.
SAVIO, MANUEL NICOLÁS, *Obras,* Buenos Aires, 1973.
SCHVARZER, JORGE, *La industria que supimos conseguir,* Buenos Aires, Planeta, 1996.
SKUPCH, PEDRO, "El deterioro y fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina, 1914-1947", en Panaia, Marta y otros, *Estudios sobre los orígenes del peronismo/2*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1975.
TIRRE, EMILCE, "Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad,* Nº 13, Buenos Aires, 1997.
VÁZQUEZ PRESEDO, VICENTE, "Consecuencias económicas de la guerra para un país neutral Argentina 1939-1945", en Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1992.
VILLANUEVA, JAVIER, "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina", en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio (comps.), *Los Fragmentos del Poder*, Editorial Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1969.
WEIL, FELIX, "Argentina Riddle", The John Day Company, Nueva York, 1944.

Ilustraciones

(Tapa): Obreros en industria metalúrgica. Fuente: *1887-2007. La Unión Industrial Argentina, 120 años defendiendo la producción nacional*, Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 2007.
(Págs. 226, 228, 232, 234, 235, 236, 237 y 238): Archivo General de la Nación.
(Pág. 227): Alexander, A.; Cuarterolo, M. A.; Kosacoff, B.; Cichero M. y Priamo, L., *Producción y trabajo en la Argentina. Memoria fotográfica 1860-1960*, Buenos Aires, UNQ y Banco Bice, 2006.
(Pág. 229): Paggi, R., *Los hechos políticos del Siglo XX*, Madrid, Hispamérica, 1982.
(Págs. 230, 231 y 239): *1887-2007. La Unión Industrial Argentina, 120 años defendiendo la producción nacional*, Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 2007.
(Pág. 233): Echagüe, S., *Savio: acero para la industria*, Buenos Aires, María Ghirlanda, 1999.